



DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE ACCIÓN HUMANITARIA

Nº 3

“Una mirada prospectiva a los actores de la acción humanitaria”



Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action



Presentación

Os presentamos el documento de trabajo "Una mirada prospectiva a los actores de la acción humanitaria". Es el tercer cuadernillo de los cinco que forman parte de una colección sobre acción humanitaria. Además de los actores que implementan la acción humanitaria, se abordan los retos y tendencias de la actualidad; el concepto y límites; las transversales y enfoques; y la rendición de cuentas.

Estos documentos recogen los retos actuales y los principales debates sobre acción humanitaria que ocupan a organizaciones humanitarias, donantes, instituciones y comunidad investigadora, en su intento por mejorar la eficacia y la rendición de cuentas en este ámbito de la solidaridad internacional.

Además, son un elemento valioso para el proceso de elaboración de la Estrategia de Acción Humanitaria que la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo –AVCD– ha puesto en marcha en 2017, cuyo objetivo final es dar respuesta a esos desafíos a partir de sus características y capacidades.

Esta serie de documentos ha sido elaborada bajo la coordinación de Karlos Pérez de Armiño, investigador de Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (UPV/EHU). Este tercer número ha sido elaborado por Francisco Rey Marcos, Alicia Pérez Daza y Karlos Pérez de Armiño.

La AVCD no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo.

Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia
Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

Vitoria-Gasteiz, diciembre de 2017

UNA MIRADA PROSPECTIVA A LOS ACTORES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

1. Introducción

Las nuevas tipologías de conflictos y violencias, el impacto de desastres "naturales", las llamadas crisis crónicas y la guerra de Siria, están entre las causas que han llevado a que las necesidades humanitarias en los últimos años se hayan incrementado de manera sustancial. Los datos muestran que la respuesta que se está dando desde la comunidad internacional no esté siendo suficiente. Estamos siendo incapaces de responder tanto en cantidad como en forma. Las respuestas no son eficaces y adaptadas a las necesidades de la población y los recursos financieros son claramente insuficientes. Diversos estudios muestran que con un simple incremento de fondos no se garantizarían los derechos de las personas afectadas y seguiría existiendo un importante hueco (gap) humanitario. Realizar una asignación de recursos basada en las necesidades de las poblaciones es algo que se aplica en la teoría pero no en la práctica. Viene siendo ya habitual que algunas crisis reciban gran cantidad de financiación, mientras que otras reciben fondos porcentualmente muy escasos en relación con sus necesidades.

En este contexto, garantizar que cada actor actúe de una manera eficaz, eficiente y apropiada es una preocupación primaria de la acción humanitaria (AH) desde hace décadas, especialmente después del genocidio de Ruanda, donde los problemas derivados de la descoordinación alcanzaron niveles alarmantes y tuvieron unas consecuencias nefastas. De ello se derivaron varias iniciativas para la mejora de la calidad de la ayuda y también para el fomento del trabajo en común. Situándonos en el presente momento histórico, donde las necesidades humanitarias sin cubrir alcanzan records históricos, promover el debate sobre cómo alcanzar la máxima eficiencia y eficacia de los fondos de cada uno de los actores es altamente pertinente.

En los últimos años, en diversos foros, se ha puesto de manifiesto que la clásica distribución de funciones entre diversas instituciones en el ámbito de la cooperación o de la acción humanitaria se ha quedado anticuada. La constatación de que ningún organismo tiene el monopolio de la solidaridad y que, por tanto, todas las instituciones deben abrirse de un modo más franco a la colaboración con otras, se ha abierto camino. Esta reflexión quedó clara en la Cumbre Mundial Humanitaria (WHS, por su siglas en inglés) celebrada en Estambul en el año 2016. En la Cumbre, que contó con la participación de muy diversos tipos de instituciones, se habló mucho de alianzas, de partenariados, de la necesidad de colaboración y de coordinación: de hecho, esas fueron algunas de las palabras clave de la Cumbre. Cuestiones como el énfasis en la localización, del que ya hemos hablado en el Cuaderno 1, solo fueron posibles, precisamente, por esta visión mucho más abierta sobre el rol de los actores en la respuesta solidaria.

El País Vasco, su ciudadanía y sus instituciones, ha sido pionero en materia de solidaridad con los países empobrecidos y con los pueblos que sufren conflictos o desastres, y el tejido asociativo vasco ha sido muy activo en esta materia. No obstante, los cambios habidos en el escenario internacional, el nuevo rol de la cooperación en este contexto, el impacto de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de las propias propuestas de la Cumbre Mundial Humanitaria, exigen una cierta reflexión que actualice este compromiso y lo haga más eficaz, insertándolo aún más dentro de los esfuerzos globales de solidaridad en el futuro.

2. Anticipar y prepararse para el futuro

En el primer documento de trabajo de esta serie “Un sistema humanitario en transformación. Retos tras la Cumbre Humanitaria Mundial”, analizábamos la realidad y algunas limitaciones del sistema humanitario para responder eficazmente a las crisis. Queremos en este cuaderno complementar aquel enfoque centrado en el presente, con alguna prospectiva sobre cómo deberían preparase los actores humanitarios y, en general, los organismos e instituciones vinculadas con la solidaridad, para enfrentarse al futuro.

La acción humanitaria, sobre todo la respuesta de emergencia, es una de las formas más directas y primarias de solidaridad y ello ha hecho que muchas personas e instituciones quieran aportar su ayuda tras estos eventos. La experiencia muestra que, en ocasiones, los efectos de esta participación de numerosas instituciones con buena voluntad y poca experiencia pueden ser negativos. Pero pensando hacia el futuro, todo parece indicar que, en un mundo globalizado y con acceso a información en tiempo real por parte de la ciudadanía, esta voluntad de aportar algo en las emergencias va a crecer. Muchos jóvenes ponen en marcha sistemas de *crowfunding* o mecanismos innovadores de trabajo en red que en la mayor parte de los casos no son entendidos ni considerados por las grandes agencias del sector. En el nivel local, muchas nuevas organizaciones se vinculan con las diásporas para canalizar fondos para las víctimas de desastres o conflictos. Muchas cosas se están moviendo en este sector. Sin embargo, las resistencias al cambio por parte de las grandes organizaciones, como se vio con claridad en la Cumbre Mundial Humanitaria, siguen siendo muy grandes. Todas son conscientes de que deben preparase para el futuro y emprender los cambios organizativos necesarios, pero las inercias institucionales están frenando de hecho estos cambios. La relevancia del tema ha hecho que en el último año se hayan dado a conocer diversos trabajos de organismos internacionales, redes de ONG y organismos académicos que con el horizonte del año 2030 realizan propuestas de adaptación y cambio que superen la rigidez del actual sistema y de sus organizaciones (IARAN, 2017; Humanitarian Futures, 2017; OCHA, 2017; IECAH, 2017). Todos los informes coinciden en algunos aspectos:

- La **necesidad de anticiparse** a los cambios que se están produciendo en los contextos en los que es necesaria la acción humanitaria, adecuando las capacidades de las organizaciones a esas necesidades. Esa es la lógica común de todas estas propuestas. La anticipación, la predicción y la preparación deben incorporarse con más fuerza al sector.

- La constatación de que **prepararse para el futuro exige transformaciones organizativas** e institucionales profundas en el seno de las organizaciones.

- El reconocimiento de qué es preciso **constatar la participación de otros actores** no considerados clásicamente como “humanitarios”, alentando su participación en aquellas áreas en las que pueden aportar experiencia y conocimientos especializados que aporte valor. Es el caso del sector privado, los medios de comunicación o los organismos regionales, entre otros.

- La necesidad de **promover un mayor trabajo en red y la constitución de nuevos tipos de alianzas** entre los diversos organismos, más flexibles y con mayor presencia de organizaciones del Sur Global. Suscita más debate el tema de las alianzas con actores de otros ámbitos, como el del desarrollo o la construcción de paz, o la necesidad de impulsar trabajo en común con organismos de derechos humanos en la incidencia política y la diplomacia humanitaria en favor de las personas afectadas.

- El impulso a las **diversas formas de descentralización de las ONG internacionales**, mediante la constitución de federaciones u otro tipo de mecanismos organizativos más igualitarios entre los socios. El reconocimiento, también, del crecimiento y la importancia de las “organizaciones basadas en la fe” (Faith-Based NGOs) en el ámbito de las ONG locales, con visiones a veces distintas del quehacer humanitario que es conveniente incorporar.

- El **fortalecimiento de las organizaciones de los países afectados** o proclives a desastres o conflictos, así como de sus gobiernos, para que puedan cumplir con sus funciones de asistencia y protección humanitaria. El discurso de la localización gana peso poco a poco, aunque algunos ven limitaciones en el caso de países en conflicto.

- La **necesidad de cambios en las agencias de las Naciones Unidas y en el papel humanitario de la ONU**. La necesidad de reconocer la dificultad de trabajar en base a los principios humanitarios en zonas de conflicto en las que puede haber una colisión de mandatos entre diversas agencias y con las funciones de la ONU en materia de paz y seguridad.

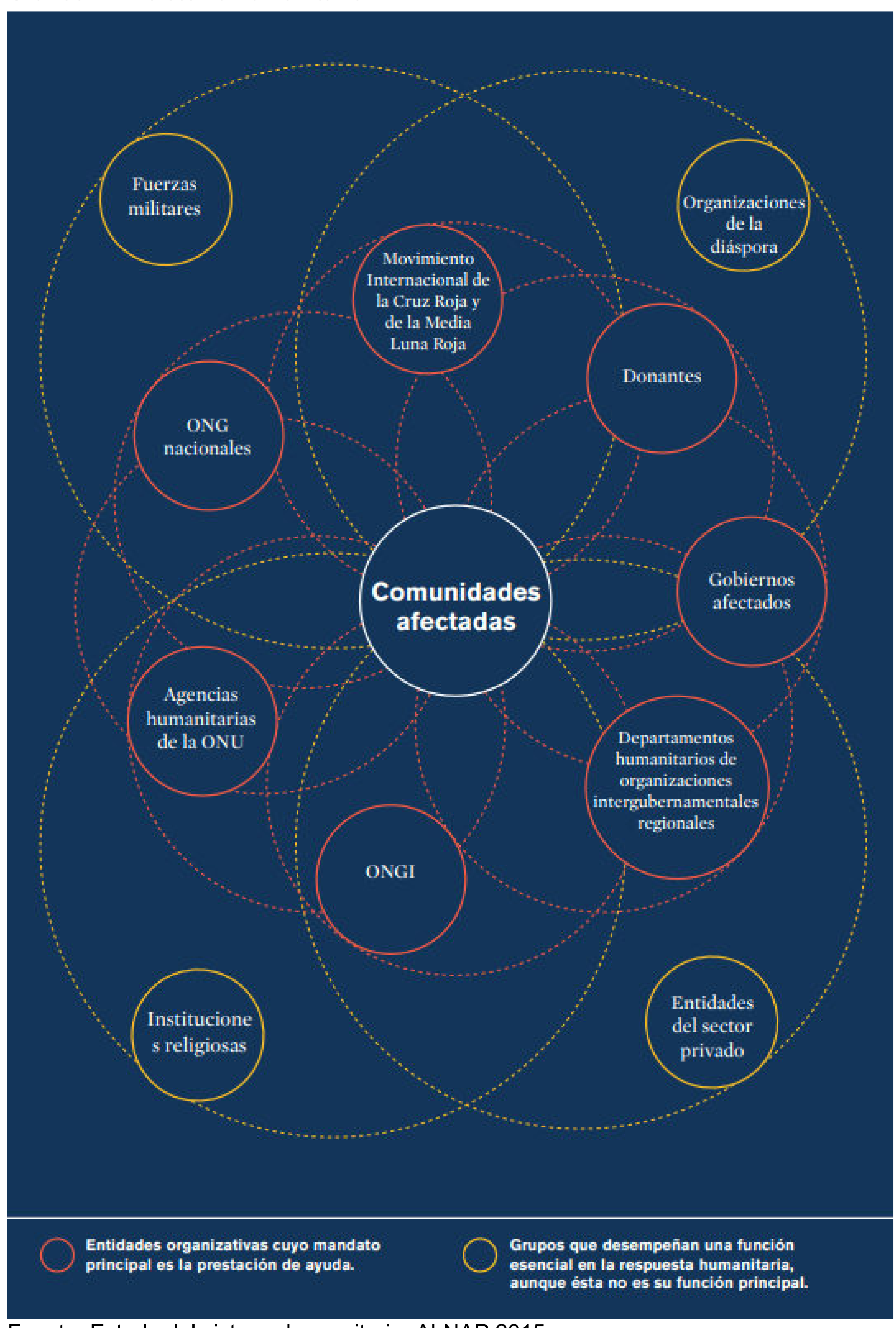
- El reconocimiento de la **creciente participación de las fuerzas armadas** tanto locales como internacionales en la prestación de asistencia. La necesidad, por tanto, de clarificar este asunto, evitando la “militarización de la ayuda” con los riesgos que ello puede comportar.

- La necesidad de **cambios en los organismos donantes,** de modo que se pueda avanzar en cuestiones como la financiación plurianual o la flexibilidad frente a la financiación finalista, más allá, incluso, de los compromisos del Grand Bargain.

Evidentemente, muchas de estas cuestiones tienen implicaciones en el caso de la acción humanitaria española y en la cooperación descentralizada que trataremos de explorar brevemente a continuación.

Según la Base de Datos Mundial de Organizaciones Humanitarias (Humanitarian Outcomes, 2015), aproximadamente 4.480 organizaciones operaban como proveedoras de ayuda humanitaria en todo el mundo en 2014. La mayoría de ellas son ONG nacionales o locales que solo operan dentro de sus países e integran el mecanismo indispensable de entrega de mucha de la ayuda internacional que pasa por el sistema. ALNAP ha representado el “sistema” del siguiente modo:

Gráfico 1: El sistema humanitario



Fuente. Estado del sistema humanitario. ALNAP 2015.

Algunos autores hablan de un "ecosistema humanitario" (Rey, 1998; IARAN 2017) en el que sitúan tanto a actores "formales" de este ecosistema como "informales", reconociendo el hecho de que, sobre todo en la respuesta post desastre son muchas las instituciones y personas involucradas. En un sector que es tan consciente de la escasez de recursos frente a la enormidad de las necesidades (no solo de dinero, sino de tiempo, personas y conocimientos técnicos), y dentro de un sistema que se niega a fragmentar sus objetivos y problemas, es fácil ver cómo cualquier decisión de avanzar en una dirección se convertirá en un juego de suma cero, es decir, requerirá desviar la atención y los recursos de un lugar a otro, de un objetivo a otro. Para contrarrestar esto, dentro del sector humanitario se ha comenzado a hablar de un ecosistema (en lugar de un sistema), donde se reconoce que no existe una solución universal a todos los problemas y en el que los enfoques operacionales y estratégicos diferenciados nutren y apoyan el resultado colectivo incluso cuando no colaboran directamente entre sí (IECAH, 2017).

3. Aumentar el peso y la capacidad de los actores locales

Tras décadas de debate sobre las ventajas, los inconvenientes y las posibles limitaciones del protagonismo local en algunas situaciones, la WHS supuso un respaldo claro a la necesidad de impulsar de modo más decidido a las entidades de los países afectados por desastres o conflictos. La conocida como "localización". Creemos que esta constatación ha venido para quedarse, lo cual, de cara al futuro, tiene diversas implicaciones:

- **Reconocer la capacidad local**. Esto debe ser el punto de partida. Valorar lo que existe y su funcionalidad. Y sobre eso, construir lo que sea preciso.

- La necesidad de **trabajar con las autoridades de los países afectados** por las crisis o proclives a ellas. Los Estados son los primeros responsables de la atención a sus ciudadanos/as y, aunque han sido demasiado frecuentes los casos de mala utilización, sesgo o manipulación de la ayuda internacional por parte de algunos gobiernos, es preciso colaborar en el fortalecimiento de sus dispositivos de prevención y respuesta ante desastres. Es evidente que las situaciones de conflicto son diferentes, pues, al ser el gobierno una de las partes beligerantes, el trabajo con el mismo impediría actuar de acuerdo a los principios humanitarios.

- Los fondos canalizados por el sistema humanitario internacional a través de los gobiernos siguen siendo muy escasos (en torno al 4% de media en los últimos años), pero algunos casos recientes vinculados con desastres naturales en Filipinas o Ecuador muestran que son muy eficaces. La **cuantificación del esfuerzo local de ayuda es aún muy imprecisa y es un tema que se debe analizar con más profundidad en el futuro**.

- Algunos donantes y ONG tienen problemas de índole administrativa para poder financiar directamente a los gobiernos, lo cual es un obstáculo de cara al futuro impulso de la "localización" de la ayuda.

- Las organizaciones locales de todo tipo, tanto las ONG convencionales ligadas o no a redes internacionales como otros tipos de entidades de la sociedad civil, han experimentado un crecimiento espectacular; y son cada vez más, en todo el mundo, las que se vinculan a tareas humanitarias.

- **Es necesario ir precisando los compromisos del Grand Bargain u otros más concretos de algunas ONG en la C4C** (Charter for Change o Carta por el Cambio)

de financiar y apoyar directamente a las entidades locales, más allá de su papel como canalizadores o ejecutores en el terreno de la ayuda humanitaria, pues los datos muestran que los avances en materia de localización son aún escasos. “Nos comprometemos a transferir a las ONG del sur por lo menos el 20% de nuestra propia financiación humanitaria, para mayo de 2018” dice la C4C. Compromiso exigente del que habrá que rendir cuentas. Y, de cara al futuro ¿aumentarán esos compromisos?

- Junto al aspecto financiero, otro de los grandes retos es el **fortalecimiento de la capacidad de las entidades locales** en el ámbito humanitario, así como el aprovechamiento de su experiencia por parte de las agencias del norte. El aprendizaje es y debe ser mutuo. Además, como dice la C4C, “Una prueba de la seriedad en nuestra construcción de capacidad será la asignación de recursos, a más tardar en mayo de 2018, para apoyar a nuestros socios al respecto. A más tardar en mayo de 2018, publicaremos los porcentajes de nuestro presupuesto de acción humanitaria destinado directamente a nuestros socios para construcción de capacidad de acción humanitaria”.

4. Incorporar otros actores de la sociedad civil a la acción humanitaria

Las cuestiones vinculadas a la respuesta a desastres o a la actuación en conflictos tal vez sean de las que generan más confusión, concepciones estereotipadas y visiones banales o simplificadas en la opinión pública, tanto en los países del norte como del sur. Ello ha hecho que otras entidades sociales o bien no se sientan interpeladas para acercarse a lo humanitario o, si deciden hacerlo, lo hagan con escaso conocimiento de este sector, con los riesgos que ello conlleva.

Sin embargo, debemos reconocer que el potencial solidario de nuestras sociedades es mucho mayor que el que representan las organizaciones o donantes convencionales, y que atraer de un modo informado a otros sectores sería beneficioso para la acción global. Algunas cuestiones que se desprenden de este planteamiento para el futuro serían:

- Incluir en las **tareas de sensibilización**, educación para la ciudadanía global, comunicación general… que realizan los actores humanitarios, aspectos vinculados con las crisis, los desastres, los conflictos, sus causas profundas, las situaciones de vulnerabilidad, la respuesta… como modo de impulsar la conciencia ciudadana en la materia.

- Plantear **iniciativas hacia otras instituciones de la sociedad civil** y grupos sociales que alienten el debate sobre cómo, desde diversas perspectivas, se deben abordar estas problemáticas.

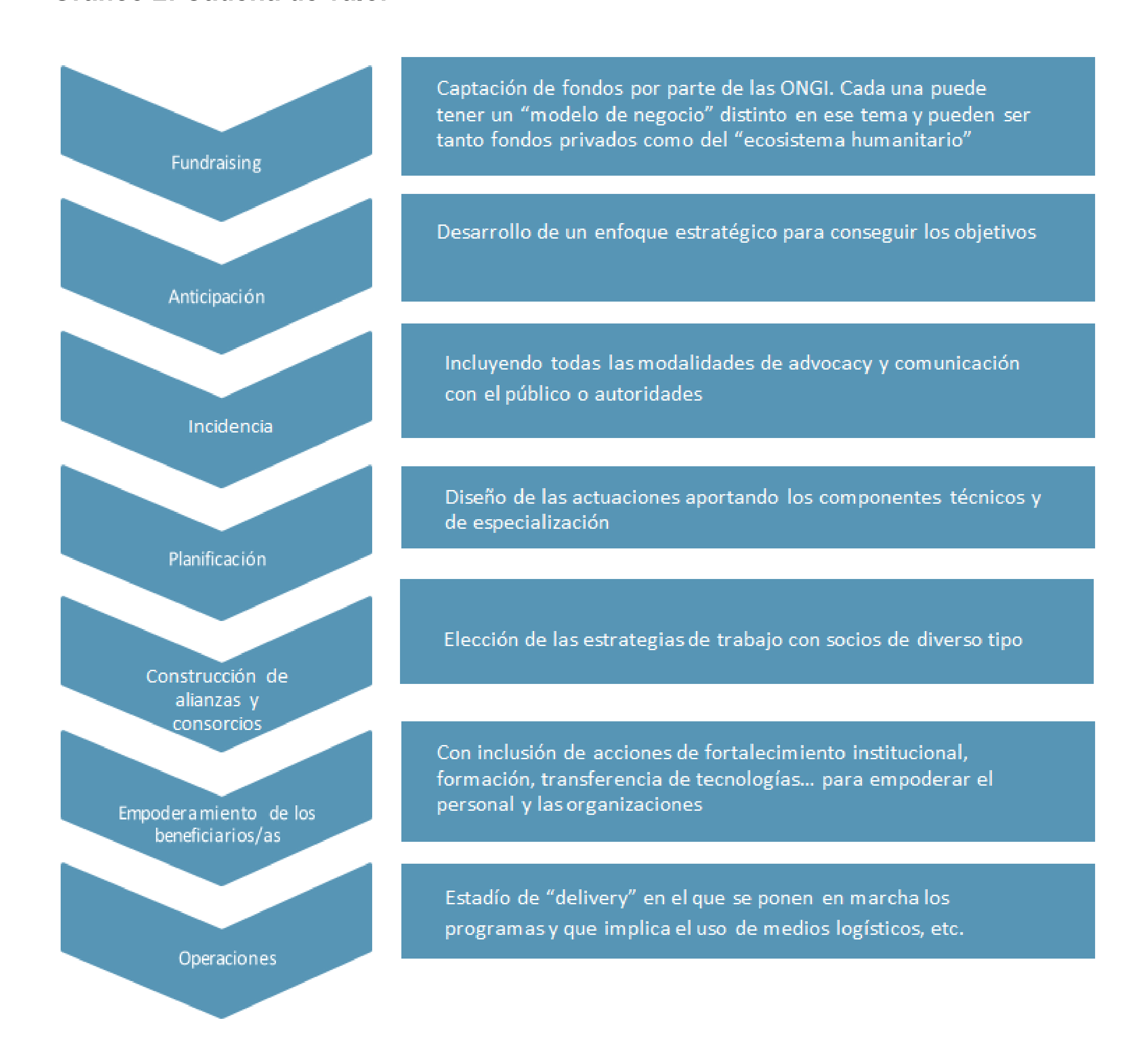
5. Retos organizativos para las ONG a escala internacional

Las ONG internacionales (ONGI) y sus redes han sido uno de los actores más relevantes en la historia de la acción humanitaria, tanto cuantitativamente –manejando fondos propios, fondos de los donantes o fondos de las agencias de la ONU–, como cualitativamente –liderando los debates e iniciativas de calidad, impulsando la innovación técnica del sector, realizando tareas de incidencia política, etc.–. Si en el ámbito del desarrollo, por ejemplo, el debate sobre el valor añadido de las ONGI es muy vivo, en el de la AH no parecen existir dudas sobre sus ventajas y su valor añadido.

Desde la perspectiva organizativa, no obstante, las ONG y sobre todo las grandes redes de ONGI en el sector humanitario han iniciado en los últimos años transformaciones para adaptarse a las nuevas realidades internacionales y prepararse para el futuro. El viejo modelo de trabajo norte-sur en el que la ONG del norte capta fondos de los donantes y los transfiere y ejecuta a través de su contraparte del sur, con la que mantiene una cierta relación jerárquica cuando no de dependencia, ha sido ya replanteado por muchas ONGI en la última década. Prácticamente todas las grandes redes de ONGI (Oxfam, Save the Children, Action Aid, World Vision, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja...) han emprendido grandes programas de reestructuración organizativa a escala mundial. Y otras muchas están siguiendo esta misma tendencia. En general, se trata de pasar a modelos organizativos más horizontales e igualitarios con estructuras más descentralizadas y participativas.

Algunas recientes publicaciones analizan la cadena de valor de las ONGI humanitarias y proponen algunas tipologías de ONGI muy interesantes.

Gráfico 2: Cadena de valor



Basado en IARAN 2017

En función de los énfasis que cada red de ONGI pone en la cadena de valor, los autores establecen 5 posibles modelos (IARAN, 2017):

- Perfil organizativo 1. ONGI socios en “franquicia” vinculados a una marca global.
- Perfil organizativo 2. ONGI de fondos globales, que unifican fondos para una causa.
- Perfil organizativo 3. ONGI apagafuegos, especializadas en respuesta de emergencia y en implementación directa.
- Perfil organizativo 4. ONGI &Co., de comunitarización de recursos en una red.
- Perfil organizativo.5. ONGI a su servicio, proveedoras de servicios para actores locales y regionales.

En cualquier caso, más allá de estos posible modelos, los retos para las redes de ONGI en el sector humanitario, desde la perspectiva organizativa, podrían resumirse en:

- Establecer modelos organizativos que permitan llevar a cabo la misión de la ONGI del modo más eficaz. Evidentemente no será el mismo modelo para ONGI de carácter emergencista y de respuesta rápida que para ONGI de mandato amplio o “multimandato”. Ello implica tomar decisiones respecto a la especialización o a un trabajo generalista, que tiene muchas implicaciones.

- Definir con claridad su posición y enfoque en cada uno de los elementos de la “cadena de valor”; y tratar de hacerlo de modo equilibrado.

6. La necesaria reforma de Naciones Unidas debe considerar lo humanitario de modo global

Siempre que se aborda el papel humanitario de la ONU conviene recordar que no fue hasta el año 1991, con la Resolución 46/182, de la Asamblea General cuando la ONU plantea su papel coordinador y de liderazgo de la respuesta humanitaria global. Desde entonces, el peso cuantitativo y cualitativo del organismo internacional ha crecido extraordinariamente y al día de hoy es, a través de todas sus agencias, el actor humanitario fundamental.

Los diversos Vicesecretarios Generales de Asuntos Humanitarios que desde el año 1991 han dirigido OCHA y tratado de coordinar el conjunto del sistema, han puesto en marcha diversas propuestas de reforma que han fortalecido técnicamente el trabajo del conjunto de agencias, pero que no han resuelto algunos de los temas de fondo que condicionan este trabajo. La Reforma humanitaria, la Agenda para la Transformación y el resto de iniciativas han consolidado el papel de la ONU en materia humanitaria solo parcialmente. La WHS trató de abordar algunos de estos asuntos al plantear directamente la prevención de los conflictos violentos como eje central de la Agenda para la Humanidad. Pero los resultados en esta materia fueron muy poco concretos, ya que rebasan con mucho los mandatos específicamente humanitarios de las agencias de la ONU y hubieran requerido reformas de mucho mayor calado.

La ONU ha propuesto en diversas ocasiones un trabajo más coherente entre todas las agencias, de modo que se integren las cuestiones humanitarias y de desarrollo. La última de estas iniciativas, “New Way of Working”, que busca conseguir “resultados colectivos”, está empezando a implementarse tras la aprobación de la Agenda 2030 y los ODS. Algunos actores humanitarios ven el riesgo, una vez más, de la subordinación de lo humanitario a la agenda del desarrollo, que es la dominante en estos momentos.

El componente humanitario de la ONU choca en algunas ocasiones con el mandato fundamental del organismo de velar por la paz y la seguridad internacional. La Carta de San Francisco permite al Consejo de Seguridad poner en marcha resoluciones que implican el uso coercitivo de la fuerza que pueden tener consecuencias humanitarias graves, o generar confusión e incoherencias dentro de las diversas funciones de la ONU. Algunos autores hablan de la “esquizofrenia” de la ONU o de que es una “hidra con varias cabezas” para expresar esta idea. Algunos, incluso, han llegado a proponer que las funciones humanitarias de la ONU deberían tener mayor autonomía o incluso quedar fuera de la jerarquía de la organización para no verse contaminadas por las decisiones en materia de paz y seguridad.

En cualquier caso, una **eventual reforma de la ONU debería abordar las cuestiones humanitarias desde estas perspectivas más amplias** si de verdad se quiere resolver el fondo de los actuales problemas.

Desde una perspectiva más concreta y realista, algunas de las propuestas en marcha sobre el papel de la ONU en la acción humanitaria del futuro son:

- **Cambiar el modelo de contribuciones económicas**, implantando un modelo de cuotas obligatorias. Cuando era Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, el actual Secretario General de la ONU, António Guterres, planteó la idea de financiar la acción humanitaria a través de las cuotas de los Estados miembros. Esto resolvería el problema de las limitaciones inherentes del actual modelo de financiación voluntaria, y respondería a las peticiones de que los Estados ricos que contribuyen con cantidades relativamente bajas en relación a su PIB asuman una carga mayor.

- **Racionalizar la capacidad de ayuda humanitaria de la ONU** (ALNAP, 2015). Aunque no se ha presentado ninguna propuesta formal recientemente, otro cambio estructural significativo a considerar sería la racionalización de la capacidad humanitaria de la ONU, que actualmente está dispersa entre una decena de agencias independientes, para crear un sistema de emergencia más homogéneo con líneas unificadas de rendición de cuentas. La falta de una sola agencia humanitaria de la ONU (OCHA no tiene ese mandato) podría implicar la integración y la racionalización de los diferentes sistemas de recursos humanos, finanzas y contratación. La racionalización podría fortalecer el liderazgo humanitario a nivel nacional, aligerar la carga de la coordinación y permitir una acción más rápida y firme cuando sea necesario, por ejemplo, mediante una mayor consolidación de los centros de suministro y logística a nivel regional. Lamentablemente, la inercia de las grandes agencias de la ONU y su resistencia al cambio son muy grandes, realizando en ocasiones proyectos muy similares.

- **Replantear los modelos de coordinación y liderazgo**. En cierta ocasión, un ex secretario general adjunto de Asuntos Humanitarios formuló la idea tautológica de que “el principal problema de coordinación es que el sistema humanitario está muy fragmentado”. Por supuesto, si el sistema estuviera totalmente unificado, no sería necesaria la coordinación y todos tendrían la misma información y trabajarían en pos de los mismos objetivos. En cambio, se compone de entidades autónomas con distintas estructuras de gobierno, incentivos y líneas de responsabilidad, que requieren la tarea de coordinación. Un sistema coordinado siempre tiene cierto grado de ineficiencia, simplemente porque se requiere mucho trabajo adicional (y en el caso actual, la creación de estructuras organizativas bastante grandes) para que las piezas encajen en un orden coherente. Se corre un riesgo, que se materializa a menudo en la práctica, de hacer demasiado hincapié en el proceso y mantenerse

ocupado con tareas burocráticas que se interponen en el camino de sus funciones principales. En el lado positivo, el mantenimiento de la independencia de los actores dentro de un mecanismo heterogéneo de coordinación voluntaria permite la flexibilidad del enfoque y favorece la innovación frente a la influencia del grupo.

7. **Fortalecer las organizaciones regionales**

Como complemento a lo dicho en el apartado anterior sobre la ONU, queremos simplemente citar que el peso de los organismos regionales en todos los continentes en materia humanitaria está creciendo y todas las evidencias sitúan su papel en el futuro como de una gran importancia. Hasta ahora el rol de los organismos regionales ha sido visible en la respuesta a grandes emergencias o en la reducción del riesgo de desastres, pero al hilo de las diversas conferencias internacionales en estas materias y de la WHS, todos los organismos regionales están fortaleciendo sus políticas y medios en este tema.

8. **El papel de las fuerzas armadas. La historia interminable**

Pocos temas han generado tanta tinta como éste. Desde los tiempos de la aparición de la llamada “injerencia humanitaria” o de las “intervenciones militares humanitarias” hasta hoy, el asunto de la utilización de medios militares para la respuesta humanitaria, o de la participación directa de las fuerzas armadas en la acción humanitaria, no ha dejado de crecer y de hacerse más complejo. Las Directrices de Oslo, en sus diversas versiones, sobre el uso de medios militares y de defensa civil para la respuesta humanitaria, propuestas en el año 1992 y revisadas en el año 2007, siguen siendo el marco de referencia básico para orientar el tema. Las Directrices ponen énfasis en el respeto a los principios humanitarios y en el uso complementario y en términos de asistencia indirecta o de apoyo a infraestructura por parte de los medios militares.

Sin embargo, la realidad muestra que tanto en el plano de la respuesta interna en determinados países como en algunas crisis internacionales, el uso de medios militares no sigue esas directrices y, sobre todo en escenarios de conflicto, la confusión ha seguido siendo habitual. La militarización de la ayuda, muchas veces en un contexto más amplio de “securitización”, se ha extendido, y ello sigue planteando retos y dilemas a las organizaciones humanitarias. Las fuerzas armadas, por definición, no pueden considerarse actores humanitarios. Otra cosa es que sus medios y capacidades, que son públicos, puedan ser utilizados en beneficio de las personas y poblaciones afectadas por desastres.

Pensando en el futuro y teniendo en consideración las tendencias existentes hasta ahora, cabría mencionar las siguientes propuestas:

- **Seguir apoyando las Directrices de Oslo** como guía que recoge criterios razonables que en muchas ocasiones han sido útiles para el sector humanitario y han servido para establecer sinergias.

- Impulsar el **debate y los análisis sobre experiencias prácticas** en esta materia. Los militares no suelen participar en los procesos de evaluación de la AH y rara vez rinden cuentas de su trabajo en base a criterios humanitarios reconocidos en el sector.

- **Incidir** para que las fuerzas armadas conozcan más a fondo la acción humanitaria, sus principios, su marco jurídico, sus instituciones, etc.

9. Nuevos enfoques sobre el papel de las empresas privadas

El sector humanitario ha sido siempre más escéptico y prudente que otros ámbitos de la cooperación en la relación con el mundo empresarial. La complejidad de las situaciones de conflicto, el respeto a los principios humanitarios y el riesgo de confusión que podría comportar esta colaboración han estado siempre presentes en esta lejanía entre ambos sectores. No obstante, diversas iniciativas tanto en el marco de la ONU como en el de las ONG, el Comité Internacional de la Cruz Roja o actores privados han llevado a tomar una posición más abierta a la posible colaboración con el sector privado. Las "Guidelines on a Principle-based Approach to the Cooperation between the United Nations and the Business Sector" del año 2000 y otros documentos del llamado *Global Compact* proponen formas de colaboración que, respetando los principios comúnmente aceptados en el ámbito humanitario u otros, permitan una participación del sector privado.

Junto a ello, algunas experiencias prácticas en la respuesta a desastres tanto en el norte como en el sur han ido generando una cierta doctrina sobre cuándo y dónde esta colaboración puede ser eficaz. Casos como el del huracán Katrina en Nueva Orleans, en el que, ante la pasividad de las autoridades, los trabajadores de Wallmart pusieron en marcha su capacidad logística para proveer ayuda a las víctimas, o algunas alianzas público privadas en materia de suministro de energía en campos de refugiados, como la Alianza Shire en la que participan entidades no gubernamentales y empresas españolas junto con la AECID, están mostrando que las sinergias en este sector pueden ser muy útiles.

10. Medios de comunicación y organizaciones humanitarias: condenados a entenderse

Ningún ámbito de la cooperación es tan dependiente de la comunicación y la imagen como el humanitario. Ya no vivimos en los tiempos del llamado "efecto CNN", pero además de los medios de comunicación tradicionales, también las redes sociales y los mecanismos de comunicación informales influyen nuestro trabajo. Y pueden hacerlo de modo positivo, generando sinergias y comunicando a la opinión pública con rigor la situación en emergencias o conflictos y ayudando a generar respuesta ciudadana o, por el contrario, contribuyendo a la pasividad ciudadana mediante el amarillismo o el sensacionalismo.

El trabajo con los medios de comunicación e información de todo tipo debe formar parte, por tanto, de la labor cotidiana de los actores humanitarios. No se suele considerar a los medios como actores del sistema humanitario, pero nadie duda que su influencia es tan grande que la necesidad de establecer lazos estables entre medios y organizaciones de solidaridad es fundamental.

11. Adaptaciones en los donantes públicos: implicaciones para la ayuda española

Desde la firma de los Principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés) por parte de la mayor parte de los gobiernos donantes en el año 2004, hasta el Grand Bargain en el 2016, un buen número de países y organismos internacionales (ECHO, CAD, Banco Mundial…) han entendido la especificidad de la financiación humanitaria y la necesidad, por tanto, de establecer criterios y compromisos que permitan que los fondos puedan servir para cumplir los objetivos humanitarios. Es también destacable que en este proceso se han ido incorporando algunos de los "nuevos donantes" y que, al menos en teoría, estas iniciativas cuentan con un apoyo generalizado. El establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas en el Grand Bargain y la inclusión de apartados de acción humanitaria en las evaluaciones de pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) deben servir para ver el alcance de estos avances.

De cara al futuro, además de profundizar en el cumplimiento del Grand Bargain, algunos elementos sobre los que deberían trabajar los proveedores de fondos para la acción humanitaria serían:

- Abordar con decisión los **cambios legislativos y administrativos que permitan la movilización rápida, flexible, plurianual y adecuada de fondos para la ayuda humanitaria.**

- Mejorar y fortalecer los **mecanismos de transparencia y rendición de cuentas** basados en resultados y no en mero seguimiento contable – administrativo. Incorporar las evaluaciones de impacto, sobre todo en grandes programas en respuesta a grandes crisis.

Estos criterios son totalmente prioritarios en el caso de la ayuda española.

12. Retos para la acción humanitaria en la cooperación descentralizada

¿Cuál debería ser el papel de una administración descentralizada en la acción humanitaria en el año 2030? ¿Deberíamos actuar como hasta ahora? ¿Cómo deberíamos adaptarnos para seguir siendo solidarios y eficaces en un entorno cada vez más cambiante y con grandes incertidumbres?

Sin duda, estas son algunas de las preguntas que recorren estos cuadernos y que muy especialmente se suscitan en éste que trata de mirar hacia el futuro. Resumiendo algunas de las reflexiones del conjunto de esta serie de cuadernos tendríamos:

- **Estar atentos a los cambios en los contextos de actuación** y a su evolución.

- **Mejorar la capacidad de anticipación** y alerta a través de una relación más profunda con los organismos nacionales e internacionales que se dedican a esas tareas de seguimiento de crisis, etc. No se trata de crear capacidades en áreas dónde ya existen y son accesibles.

- Conocer a fondo las áreas en las que nuestra acción puede tener **valor añadido,** tanto en lo temático como en lo geográfico o según otros criterios.

13. Nuevas alianzas y trabajo en red

Como corolario de todo lo anterior y del análisis de diversos informes prospectivos, todo indica que, en el futuro, el trabajo humanitario en la mayor parte de escenarios se llevará a cabo por alianzas de muy variadas instituciones. Poner en común culturas organizativas distintas, enfoques diferentes de trabajo, grados de especialización variable… no va a ser tarea fácil y exigirá muchos esfuerzos a las grandes agencias humanitarias para salir de su zona de confort. Pero debemos impulsar este “sistema híbrido” y de alianzas flexibles y redes que combinen lo formal con lo informal para enfrentar muchos de los retos del futuro.
Por ejemplo, en el ámbito específico de la respuesta de emergencia, componente muy importante del trabajo humanitario, algunas ONG como Médicos sin Fronteras (MSF) proponen que: “Esto requerirá una especie de ‘coalición’ formada por donantes y organizaciones con mentalidad de emergencia que colaboren para construir una capacidad de respuesta internacional, fiable, bien preparada y con agilidad para desplegarse y prestar asistencia crítica en las fases iniciales y agudas de los conflictos. Para mantener esta agilidad y la capacidad de intervenir en entornos difíciles, sería necesario mantener la independencia operacional y trabajar en un marco de colaboración más informal, libre del

peso burocrático que caracteriza las respuestas coordinadas por Naciones Unidas en estos momentos. Y si bien Naciones Unidas difícilmente estará en el centro o formará parte de esa red, bien podría liderar el necesario proceso de relegitimación (en términos políticos y en su traducción en marcos legales administrativos adecuados internacionalmente y en los países receptores de asistencia) de la actividad puramente humanitaria, de su ambición cortoplacista, concentrada en la necesidad de salvar vidas y aliviar el sufrimiento en tiempo real, de forma imparcial e independiente, al margen de agendas y consideraciones políticas" (Stoinova, 2017).

Flexibilidad, alianzas *ad hoc*, operatividad, valor añadido, creación de redes... parecen ser algunas de las claves de estas alianzas en el futuro. No sabemos cómo será el mapeo de actores con participación en la AH en el año 2030, pero todo parece indicar que bastante diferente al actual.

Bibliografía y enlaces web de interés

ALNAP, 2016. El estado del Sistema humanitario 2015.
http://www.alnap.org/resource/21536

Charter4Change. https://charter4change.org/ Texto de la carta en español:
https://charter4change.files.wordpress.com/2017/08/carta-por-el-cambio_espanol.pdf

Directrices de Oslo: http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OSLO-GUIDELINES-SPANISH.pdf

Empresas y acción humanitaria. https://www.connectingbusiness.org/report-BusinessCase-12-2017

Humanitarian Futures. Diversos informes sobre la acción humanitaria del futuro.
http://www.humanitarianfutures.org/

Humanitarian Outcomes (2015) Global database of humanitarian organisations.
London: Humanitarian Outcomes. www.alnap.org/resource/20772.aspx

IARAN, IRIS, Action Against Hunger, Futuribles, Centre for Humanitarian Leadership The Future of Aid: INGOs in 2030, noviembre 2017, 178 p.
http://futureofaid.iaran.org/The_Future_Of_Aid_INGOs_In_2030.pdf

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Médicos Sin Fronteras (MSF) (2017). La acción humanitaria en 2016-2017: usos abusos y desusos del humanitarismo en el mundo actual.
http://campusiecah.org/www/Jornadas/Informe-IECAH-2017-Baja-RGB.pdf

IECAH. Las alianzas público privadas en el ámbito humanitario.
http://iecah.org/index.php/documentos/2539-las-alianzas-publico-privadas-en-el-ambito-humanitario-

Kent, Randolph; Bennett, Christina; Donini, Antonio; Maxwell, Daniel. (2016) Planning from the Future: Is the Humanitarian System Fit for Purpose? http://www.planningfromthefuture.org/

Local to global protection (2016): Localisation and locally-led crisis response.
http://www.local2global.info/wp-content/uploads/L2GP_SDC_Lit_Review_LocallyLed_June_2016_final.pdf

OCHA. Global Humanitarian Policy Forum (GHPF), Reaching for the future: Humanitarianism in 2030, https://www.unocha.org/2017-humanitarian-policy-forum

Rey Marcos, F. (1998) “Acción humanitaria e intervención: la complejidad del ecosistema humanitario”. La factoría, n. º 6, Barcelona.

Stoinova, V. (2017) “Emergency gap: cómo cerrar la brecha en la respuesta a las emergencias humanitarias en conflictos”, en Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Médicos Sin Fronteras (MSF). La acción humanitaria en 2016-2017: usos abusos y desusos del humanitarismo en el mundo actual. http://campusiecah.org/www/Jornadas/Informe-IECAH-2017-Baja-RGB.pdf

The Grand Bargain – A shared commitment to better serve people in need (2016).
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf